Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard IFAD

Datum	19 juni 2015
SCORECARD	International Fund for Agricultural Development (IFAD)
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Sociale en Economische VN Zaken T- +31 (0)70 – 348 5375

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een "verwachting voor positieve verandering" gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN)[1]. Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

Het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), gevestigd te Rome, is opgericht in 1977 als een van de belangrijkste uitkomsten van de Wereldvoedselconferentie van 1974. De oprichting van IFAD was een initiatief van de olieproducerende landen verenigd in de OPEC. Deze landen wilden een deel van hun betalingsbalansoverschotten inzetten voor landbouwontwikkelingsprojecten via een nieuw op te richten organisatie. IFAD richt zich op de ondersteuning van kleine boeren en boerinnen in plattelandsgebieden. Het fonds beoogt hun levensomstandigheden te verbeteren door het ontwerpen van projecten gericht op landbouwontwikkeling en markttoegang, die gefinancierd worden door leningen van IFAD aan nationale overheden. Voedselzekerheid, rurale ontwikkeling, ketenbenadering en duurzaamheid staan hierbij centraal. Langs deze weg draagt IFAD bij aan verminderen van armoede en honger.
IFAD ziet het eigen comparatieve voordeel in de focus op kleine boeren in afgelegen rurale gebieden waar andere organisaties niet zo snel komen. Als nichespeler binnen de ontwikkelingswereld wil IFAD naast de operationele activiteiten zich ook steeds meer profileren als pleitbezorger van kleine boeren en boerinnen in zowel nationaal als internationaal beleidskader.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

De formele leiding van de organisatie is in handen van de Beheersraad (*Governing Council*, GC), die één keer per jaar bij elkaar komt en waar alle 173 lidstaten welkom zijn. In de praktijk is de Uitvoerende Raad (*Executive Board*, EB), die driemaal per jaar bij elkaar komt, het belangrijkste bestuursorgaan van IFAD. IFAD is een gespecialiseerde VN-organisatie en tegelijkertijd een internationale financiële instelling. De organisatie behoort hiermee tot de VN-familie maar is in werkwijze en opzet vergelijkbaar met een fonds van een multilaterale ontwikkelingsbank. IFAD's lidmaatschap is verdeeld over kiesgroepen maar het kent geen kiesgroepkantoren. De belangrijkste afstemming vindt plaats binnen de zogenoemde lijsten. Lijst A bestaat uit de OESO-landen, lijst B vertegenwoordigt de OPEC-landen en lijst C betreft de ontvangende landen. In de Uitvoerende Raad hebben lijst A, B en C respectievelijk 8, 4 en 6 zetels.

Aan het hoofd van de organisatie staat sinds april 2009 de Nigeriaan Kanayo Nwanze. Hij is in februari 2013 door de lidstaten voor een tweede termijn van vier jaar gekozen tot president van IFAD. Onder hem vallen de vice-president en vier assistent vice-presidenten.

Bij IFAD werken begin 2015 in totaal 577 mensen.

Hoewel IFAD projecten heeft lopen in bijna 100 landen, werkt de grote meerderheid van het personeel in Rome. Op aandrang van de leden heeft IFAD de afgelopen jaren zijn landenpresentie uitgebreid naar 40 landen, voor het overgrote deel in lage inkomenslanden. In 2014 ging de Board akkoord met een verdere uitbreiding naar 50 veldkantoren op basis van "*lean and mean*" en inhuizing bij een van de grotere multilaterale organisaties (voornamelijk FAO).

IFAD is een nichespeler op het terrein van plattelandsontwikkeling en zijn voornaamste taak is het financieren en ontwerpen van projecten in rurale gebieden van ontwikkelingslanden. IFAD's meerwaarde bestaat uit de bereidheid die de organisatie heeft om lange termijnverbintenissen aan te gaan in deze gebieden. Om dit mogelijk te maken besteedt IFAD relatief veel aandacht aan het ontwerp van de projecten. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de lokale omstandigheden. Daarnaast is IFAD zeer actief op het gebied van gender

mainstreaming. Er zijn goede beleidslijnen op dit gebied, en de monitoring en evaluatie van de effectiviteit hiervan wordt zeer serieus in de Boards behandeld.

Eind 2013 is er een MOPAN-evaluatie van IFAD gepubliceerd. De belangrijkste conclusies met betrekking tot mainstreaming zijn: IFAD doet het goed op de overkoepelende thema's gendergelijkheid, milieu en voedselzekerheid en voeding.

2.3 Nederlandse rol en invloed

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is de gouverneur van Nederland bij IFAD. De Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij IFAD in Rome treedt op als de plaatsvervangend gouverneur. De plaatsvervangend permanente vertegenwoordiger opereert als *Executive Board Director*. Nederland is lid van Lijst A. Samen met het Verenigd Koninkrijk deelt het een zetel in de EB. Het Verenigd Koninkrijk bekleedde de zetel in 2013 en 2014, waarbij de Nederlandse vertegenwoordiger als plaatsvervanger optrad. In 2015 en 2016 bekleedt Nederland weer de zetel. In de praktijk is er overigens geen verschil in rolvervulling in de Board tussen vertegenwoordiger en plaatsvervanger.
IFAD kent stemrecht op basis van historisch ingelegd geld maar in de praktijk wordt zoveel mogelijk gewerkt op basis van consensusvorming.
Nederland is gekozen in het Evaluations Committee, dat zich bezig houdt met beleidstoetsing maar in de praktijk ook een voorportaal van beleidsvorming is geworden. De organisatie kent een open cultuur, hetgeen het mogelijk maakt informeel invloed uit te oefenen.

2.4 Financiële omvang en bijdragen

IFAD is een fonds en kent geen aandelenkapitaal. De negende middelenaanvulling (IFAD IX, 2013-2015) heeft een werkprogramma van USD 3,1 miljard waarvan USD 1,5 miljard wordt ingelegd door donoren. Oormerken is hierbij niet of nauwelijks mogelijk. Het verschil tussen de omvang van de donorbijdragen en het werkprogramma illustreert de belangrijke hefboomfunctie die IFAD heeft. IFAD trekt de laatste jaren steeds meer cofinanciering aan van nationale overheden en ontwikkelingsbanken. Daarnaast begint steeds meer eerder uitgeleend geld terug te komen. Nederland is de vijfde donor wat betreft core-bijdragen (USD 75 miljoen). Daarnaast draagt Nederland EUR 40 miljoen bij aan het *Agricultural Smallholder Adaptation Programme* in deze periode. Hierdoor is Nederland wat betreft totale bijdragen de tweede donor na het Verenigd Koninkrijk.
IFAD is voor IFAD 9 ook voor het eerst een lening aangegaan van de Duitse ontwikkelingsfinancieringsorganisatie KfW voor een totaal van USD 400 miljoen. Dit is eenmalig goedgekeurd door de Executive Board, onder de voorwaarde dat voor toekomstige leningen IFAD een door de Board goedgekeurd *Borrowing Framework* zal moeten hebben. Met deze lening van KfW kan IFAD het werkprogramma van IFAD 9 volledig uitvoeren. In december 2014 zijn de onderhandelingen voor de middelenaanvulling IFAD10 afgerond. Op basis hiervan ging de *Governing Council* in februari 2015 akkoord met een werkprogramma voor IFAD10 (2016-2018) van USD 3 miljard. Hiertoe dient wel in augustus 2015 USD 1,22 miljard (85% van het in totaal benodigde USD 1,44 miljard aan nieuw donorgeld) te zijn opgehaald. Wordt dit bedrag niet gehaald, dan zal het werkprogramma naar beneden moeten worden bijgesteld. Nederland heeft voor IFAD10 USD 75 miljoen aan *core contribution* toegezegd, plus een bedrag tot maximaal EUR 40 miljoen voor activiteiten die voor 100% onder klimaatfinanciering vallen. Dit laatste hangt onder andere af van een evaluatie in 2015 van het *Agricultural Smallholders Adaptation Programme* (ASAP).

(Bedragen in USD miljoen)

IFAD leningen en DSF schenkingen in 2014	713
IFAD schenkingen in 2014	45
Andere fondsen onder IFAD management 2014	93
Totale IFAD Programme leningen/schenkingen 2014	851
Co-financiering 2014	757

Totale *IFAD Programme of Work 2014*	**1.609**
Nederlandse core bijdrage IFAD IX 2013-15 (relatief aandeel aan core bijdragen)	75 (7,1%)
Nederlandse core bijdrage + ASAP (relatief aandeel aan totale donorbijdragen) 2013-15	128 (9,5%)
Positie NL op ranglijst	5 (2 incl. ASAP)

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren, periode 2013-2015 (IFAD 9, 3 jaar) (bedragen in USD miljoen)

Jaar	*Bijdrage*	*Ranking/donor*	*Bedrag*
2013-2015 (3 jaar totaal)	Core-bijdrage	1. VS	90,00
		2. Italië	83,00
		5. Nederland	75,00
	Non-core-bijdragen	1. VK	243,91
		2. Nederland	57,23
		3. Canada	20,46
	Totaal bijdrage	1. VK	326,81
		2. Nederland	127,23
		3. Canada	97,43

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

Na de conclusie van de externe evaluatie in 2005 dat IFAD's mandaat te breed was heeft IFAD het mandaat nader gedefinieerd. IFAD richt zich op de ondersteuning van kleine boeren en boerinnen in plattelandsgebieden. Het fonds beoogt hun levensomstandigheden te verbeteren door het financieren van projecten gericht op landbouwontwikkeling en markttoegang. Voedselzekerheid staat hierbij centraal. De organisatie richt zich vooral op verbeterde toegang tot natuurlijke hulpbronnen (land en water), financiële diensten, verbeterde landbouwtechnieken en ontwikkeling van transparante markten. De *update* van de Britse *Multilateral Aid Review* (MAR) uit 2013 is positief over IFAD's focus op zijn kernmandaat.

De driejaarlijkse middelenaanvulling gaat elke keer opnieuw gepaard met een intensieve beleidsdialoog en leidt tot een bijstelling van strategie. IFAD's resultatenraamwerk voor de periode 2016-2018*,* dat is gekoppeld aan de periode van de tiende middelenaanvulling (IFAD10), wordt algemeen beschouwd als een sterk raamwerk, dat op vijf niveaus resultaten meet. Dit gaat van bijdrage aan armoedevermindering, operationele en institutionele effectiviteit tot bijdrage op landenniveau. Prioritaire thema's onder IFAD 10 zijn o.a. het uitbouwen van zogeheten public-private-producer partnerschappen, schaalvergroting van succesvolle activiteiten , voeding, gender en klimaatadaptatie. Via het in 2012 opgerichte *Agricultural Smallholder Adaptation Programme* beoogt IFAD klimaatbeleid te integreren in alle activiteiten. IFAD 10 heeft weinig aandacht besteed aan geografische en thematische selectiviteit. Wat het eerste betreft zijn inlenende landen niet bereid om stopzetting van IFAD's activiteiten te accepteren. Wat het tweede betreft leidt de aansluiting bij nationaal beleid van inlenende landen tot grenzen aan thematische selectiviteit.
Voor IFAD 10 is een *theory of change* opgesteld, maar deze is uitsluitend op hoofdlijnen gebleven en had voor wat betreft causale verbanden meer de diepte in kunnen gaan.

Nederland vindt het van belang dat IFAD's activiteiten complementair zijn en blijven aan die van de grote IFI's. Met een relatief kleine omvang opereert IFAD vooral in niches die door de andere IFI's niet worden bestreken. Een belangrijke meerwaarde van de organisatie is de voortrekkersfunctie: andere organisaties, zoals de Wereldbank, en de lenende landen nemen in veel gevallen projecten van IFAD over of breiden ze uit en kopiëren daarmee de aanpak van IFAD. Ook de Britse MAR uit 2013 is positief over IFAD's strategie en de uitvoering daarvan.

Kern van het bedrijfsmodel is dat wordt geleend aan nationale overheden. Hierdoor is sprake van aansluiting bij nationaal beleid en (armoede)strategie. Terecht wil IFAD zich activistischer gaan opstellen door vanuit het belang van kleine boeren en rurale ontwikkeling actiever een beleidsdialoog aan te gaan met de overheid daar waar het nationale beleid tekortschiet. Aanwezigheid ter plaatse via landenkantoren is hiertoe van belang.

Eind 2013 is er een MOPAN-evaluatie van IFAD gepubliceerd. De belangrijkste conclusies zijn:
- IFAD heeft een uniek mandaat met een duidelijke niche in de ontwikkeling. IFAD's strategische raamwerk 2011-2015 is goed opgelijnd met dit mandaat.
- IFAD heeft een sterke focus op en heeft duidelijke resultaatrichtlijnen op organisatie-niveau. IFAD vernieuwt het *Results Measurement Framework* regelmatig.
- IFAD's stakeholders in de landen beschouwen de organisatie als sterk m.b.t. de respons op de prioriteiten van de nationale partners.
- De transparantie van IFAD's *performance-based resource allocation system* is goed.

Het volgende verbeterpunt staat in het MOPAN rapport: IFAD’s huidige institutionele rapportages tonen geen duidelijke lijn aan vanuit de bijdragen tot ontwikkelingsuitkomsten en impact. Het *“Report on IFAD’s Development Effectiveness”* geeft wel progressie aan, richting geplande outputs in thematische prioriteiten, maar is nog te beperkt met betrekking tot IFAD’s bijdrage tot ontwikkelingsuitkomsten op landenniveau.

Beoordeling: goed = 4

3.2 Resultaatstelling

IFAD hanteert sinds enkele jaren het *performance based allocation system* (PBAS) voor de toekenning van fondsen. Dit systeem, dat ook wordt gebruikt door andere IFI’s, beoogt op transparante wijze en door toepassing van relevante criteria (project *performance,* populatie, GNI en rurale armoede), de beschikbare middelen in te zetten. Daarnaast hanteert IFAD het zogenaamde *Results based country strategic opportunities programme (COSOP)*. Voor alle landen waarin IFAD werkt worden resultaatgerichte COSOP’s ontwikkeld. Deze programma’s, die in samenspraak met de (lokale) overheden en belanghebbenden worden gemaakt, geven een beeld van de armoedesituatie op het platteland en identificeren aan de hand daarvan de geografische gebieden en thematische speerpunten voor projecten. De COSOP’s moeten passen binnen het nationale beleid gericht op armoede-bestrijding en landbouwontwikkeling. Voorts wordt er in de COSOP’s aandacht besteed aan mogelijke bilaterale en multilaterale partners. Aangezien de lenende landen zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van projecten besteedt IFAD veel aandacht aan het ontwikkelingsproces van de COSOP en daaraan gekoppelde projecten. Dit proces kost veel tijd. Dit geldt ook voor de projectuitvoering, waardoor er relatief hoge transactiekosten zijn.

Uit interne evaluaties blijkt dat de opening van landenkantoren de uitvoering van projecten en het toezicht daarop heeft verbeterd. IFAD is beter in staat de dialoog met lenende landen en met andere donoren te voeren.

Gekoppeld aan herijking van beleid ten aanzien van middeninkomenslanden zal de komende jaren worden gesproken over de wens van grote donoren dat er relatief meer concessioneel geld gaat naar de armste landen.

IFAD heeft een goed results management systeem. Er zijn heldere indicatoren en er wordt jaarlijks gerapporteerd via de publicatie *Report on IFAD’s Development Effectiveness* en halverwege de driejarencyclus via de Mid Term Review. Doordat de onafhankelijke evaluatiedienst van IFAD op basis van eigen evaluatiebevindingen het *Annual Report on Results and Impact of IFAD operations* publiceert, is er een toetssteen voor de bevindingen van het management.
Voor IFAD 10 is de organisatie voornemens om door aandacht voor capaciteitsontwikkeling de monitoring en evaluatie op projecten en landenniveau te verbeteren en meer aandacht te geven aan kennisontwikkeling en het meten van impact. IFAD 10 heeft zichzelf een belangrijk kwantitatief doel gesteld: 80 miljoen plattelanders uit de armoede halen. Het volgende verbeterpunt staat in het MOPAN rapport ten aanzien van budgettering: IFAD heeft het *results based budgeting* op institutioneel niveau verbeterd, maar er moet nog meer gebeuren.

Beoordeling: goed = 4

3.3 Partnerschappen

Op hoofdkwartierniveau werkt IFAD samen met de andere Romeinse instellingen (FAO, WFP). Op deelterreinen wordt getracht programma’s op elkaar af te stemmen en administratieve procedures te stroomlijnen om schaalvoordelen te behalen. De laatste jaren lijkt de samenwerking zich te intensiveren, mede omdat de hoofden van de organisaties nu regelmatig bij elkaar komen, alsmede de echelons daar

direct onder. De aanzienlijke verschillen in focus, werkwijze en geografische aanwezigheid in landen leiden in de praktijk echter soms tot grenzen aan de samenwerking op landenniveau.

Op landenniveau werkt IFAD actief mee aan de *One UN*. Echter, IFAD is op landenniveau slechts beperkt vertegenwoordigd (maximaal 1 à 2 medewerkers) en de vele vergaderingen die plaatsvinden over de *One UN-pilots* zijn een aanslag op de beschikbare capaciteit van IFAD. Bovendien opereert IFAD als een bank en kan het zijn middelen (die vaak even groot zijn als de middelen van de andere *One UN*-partners bij elkaar) niet via het *One Budget* uitgeven. Desalniettemin heeft IFAD zijn programma's in het *One Programme* opgenomen. Een soortgelijke situatie doet zich voor bij de *Poverty Reduction Strategies Programs* (PRSP's), waar de beperkte personele capaciteit IFAD voor grote uitdagingen stelt om volwaardig deel te kunnen nemen aan de PRSP-processen.

Verder werkt IFAD samen met andere IFI's. Afstemming met andere IFI's is tijdens de bespreking van projecten in de EB geregeld een belangrijk punt van aandacht. Omdat IFAD zijn projecten concentreert in gebieden waar andere spelers, zoals de Wereldbank, (nog) niet komen, is de organisatie geneigd geïsoleerd te werk te gaan. De uitbreiding van de landenpresentie, IFAD's inzet op opschaling van projecten en de strategieën voor samenwerking met de private sector en voor het aangaan van partnerschappen zullen naar verwachting een positieve impact hebben op verdergaande afstemming.

De afgelopen jaren heeft IFAD steeds meer aandacht gegeven aan partnerschap met het bedrijfsleven. In 2014 zijn MoU's getekend met Unilever en Intel. Voor samenwerking met kleinere bedrijven heeft IFAD een eigen model ontwikkeld (public-private-producer partnership, 4P), waarbij de organisatie zichzelf als makelaar ziet tussen overheid, grote bedrijven en kleinlandbouwers. Voor IFAD 10 is verdere vormgeving van de 4P-benadering een prioriteit. Hierbij is het bedrijfsmodel, met als kern het uitlenen aan overheden, een beperkende factor. Daarom is aanvullend een trustfund in het leven geroepen.

Afgezien van Unilever zijn op dit moment nog geen formele partnerschappen met Nederlandse kennisinstellingen of bedrijven afgesloten. Wel is er informeel contact tussen IFAD en enkele Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen over samenwerking. Activisme van de post en een in 2014 georganiseerde bijeenkomst van de RVO met IFAD en geïnteresseerde Nederlandse partijen heeft hiertoe bijgedragen.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

Vergeleken met andere IFI's heeft IFAD een minder betrokken Uitvoerende Raad . De EB komt driemaal per jaar bij elkaar en geeft op hoofdlijnen sturing aan beleid. Hoewel de beleidsdiscussies over het algemeen van een redelijk niveau zijn, is er onvoldoende tijd om stil te staan bij afzonderlijke projecten.

Een belangrijke evaluatie dateert uit 2013: *Corporate Level Evaluation on IFAD's institutional efficiency and efficiency of IFAD-funded operations*. Naar aanleiding van dit rapport heeft IFAD onder andere de monitoringscapaciteit en veldpresentie versterkt en projecten beter ingebed in een programmatisch kader per land om impact te vergroten. Uit een eerdere evaluatie van 2005 kwamen aanbevelingen naar voren over IFAD's programma's, die te veel verschillende terreinen bestreken en meer focus moesten hebben. Dit had ingrijpende gevolgen voor IFAD's interne organisatiestructuur (cultuurverandering, nieuw *business model*) en de projectenportefeuille (aanpakken van oorzaken van geringe impact, grotere rol voor

kennis, nichespeler rol en meer sturing gericht op ontwikkelingseffectiviteit). IFAD heeft al deze aanbevelingen goed opgepakt en in de organisatie geïncorporeerd.

Door de gegroeide landenpresentie is de monitoring van de projecten beter en slaagt IFAD er beter in om aan te sluiten bij lokale ontwikkelingsplannen. De supervisie van projecten wordt in steeds mindere mate uitgevoerd door zogenoemde *co-operating institutions* (zoals UNOPS, NGO's en andere IFI's) en steeds meer door IFAD zelf.

Een belangrijke rol in het bestuur van IFAD is er voor de Independent Office of Evaluation (IOE). Institutioneel worden veel documenten van het management aan de Board gepresenteerd met commentaar van IOE en omgekeerd komen evaluaties samen met een reactie van het management. Dit komt de checks and balances binnen de organisatie ten goede. In april 2013 is er een IOE evaluatie van IFAD gepubliceerd over de efficiëntie van de programma's en de instelling. De evaluatie heeft lof voor de hervormingen van de afgelopen jaren en verwacht dat de effecten hiervan onder IFAD 9 beter zichtbaar zullen worden.

Het volgende verbeterpunt staat in het MOPAN rapport: IFAD's beslissings-bevoegdheden zijn gedecentraliseerd, maar programma-goedkeuringen blijven gecentraliseerd.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.5 Beleidsevaluatie

De evaluatieafdeling van IFAD (*Independent Office of Evaluation*, IOE) heeft een onafhankelijke positie binnen de organisatie. De directeur Evaluatie rapporteert rechtstreeks aan de EB. Op basis van de uitgevoerde evaluaties stelt de evaluatieafdeling jaarlijks een rapport op over de resultaten en de impact van IFAD-operaties.

Evaluaties zijn in het algemeen van goede kwaliteit en worden op tijd geleverd. Conclusies en aanbevelingen uit evaluaties (zowel intern als extern) worden door het management serieus genomen en grotendeels overgenomen. Toch lijkt de natuurlijke spanning tussen management en IOE de laatste tijd toe te nemen. Het management vindt onder andere dat de kritische IOE bij aanbevelingen te veel op de eigen stoel gaat zitten en te weinig oog heeft voor kostenimplicaties.

De cyclus van 'uitvoering, evaluatie en terugkoppeling' blijkt nochtans goed te werken. In 2011 is het evaluatiebeleid, dat dateerde uit 2003, herzien om het nauw aan te laten sluiten bij de institutionele veranderingen die IFAD doorvoert. IFAD's activiteiten op het gebied van zelfevaluatie zijn er nu volledig in opgenomen. De *evaluation manual* wordt in 2015 geactualiseerd.
De Evaluation Committee van IFAD, waarin Nederland zitting heeft, begeleidt het werk van IOE en vormt een eerste podium voor dialoog tussen IOE, management en de Board.

De belangrijkste MOPAN-conclusie ten aanzien van evaluaties is: IFAD's Office of Evaluation is onafhankelijk, de kwaliteit van de evaluaties en de follow-up en het gebruik van *performance information* uit de evaluaties is goed en IFAD documenten zijn publiek beschikbaar.

Beoordeling: goed = 4

3.6 Personeelsbeleid

De hervorming van het personeelsbeleid is een belangrijk punt van aandacht. Sinds 2010 voert IFAD een brede hervorming van het personeelsbeleid door (flexibeler,

transparanter, beter aansluitend op decentralisatie, toename van de eigen supervisie op projecten). Om de effectiviteit van de activiteiten van IFAD verder te vergroten, heeft IFAD een nieuwe strategie aangenomen voor samenwerking met de private sector (2011) en voor partnerschappen (2012). Onder de huidige IFAD9 zal moeten blijken of deze strategieën daadwerkelijk leiden tot meer impact. De veranderingen binnen de organisatie vergen een cultuurverandering die gaandeweg van de grond komt. De aanstelling van een personeelsdirecteur die een *job audit* heeft laten uitvoeren en een strategische personeelsplanning heeft opgezet, heeft daaraan bijgedragen.

De verhouding tussen ondersteunende- en professionele staf is sinds 2010 verbeterd van bijna 50/50 naar 35/65. De organisatie, die gehouden is aan de criteria binnen het VN-systeem ten aanzien van personeel en compensatie, is in toenemende mate in staat haar personeel flexibel in te zetten. IFAD is zich bewust van de noodzaak van verandering en zet zich in om het beloningssysteem meer te baseren op goed functioneren. In 2013-2015 zijn de hervormingen van het personeelsbeleid doorzet en de indruk is positief, dit begint vruchten af te werpen voor de kwaliteitsslag die IFAD wil maken.

De belangrijkste MOPAN-conclusie ten aanzien van *human resource management* is: IFAD heeft het *human resource management* aanzienlijk verbeterd in recente jaren en zal dit blijven doen.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.7 Financieel beheer

IFAD's belangrijkste inkomstenbron is de driejaarlijkse middelenaanvulling. Gedurende de onderhandelingen wordt het financiële scenario vastgesteld voor de betreffende periode. Jaarlijks worden vervolgens intensieve discussies gevoerd over het door IFAD gepresenteerde budget voor het komende jaar, dat is gebaseerd op het eerder overeengekomen meerjarenscenario. Er is geen sprake van een grote afhankelijkheid van een klein aantal donoren. Wel blijkt het lastiger om donorgelden aan te trekken door bezuinigingen in OESO-landen. Het aandeel van de grootste donor, de Verenigde Staten, is 11,6% van de donorbijdragen. Lijst B draagt gezamenlijk slechts 5,4% bij. Voorts mobiliseert IFAD een aanzienlijke hoeveelheid middelen via cofinanciering van projecten, in 2014 ruim USD 757 miljoen (tegen USD 851 miljoen aan eigen committeringen). Dit is echter wel teruggelopen – in 2010 was dit nog USD 1,54 miljard op USD 991 miljoen. Via de recent opgerichte afdeling *Resource Mobilization* is IFAD actief op zoek naar nieuwe inkomstenbronnen. Een daarvan is het eerder genoemde lenen van overheden, dat een lening van USD 400 miljoen van KfW in 2014 opleverde.

IFAD kende in het verleden een relatief hoge *overhead* (16,5% in 2010). De EB heeft een bovengrens gesteld van 13,5% in 2012. Deze kwam in dat jaar uiteindelijk op 12% uit en dat is de laatste jaren zo gebleven. Dit blijft gepaard gaan met een streven naar verbetering van de efficiëntie van de organisatie op zowel operationeel niveau als interne regelgeving. De Britse MAR (2013) noemt IFAD's administratiekosten 'redelijk'.

Het financieel management van IFAD is goed. Het systeem van *advanced commitment authority* is vervangen door een *sustainable cash flow approach*, zodat de liquiditeitspositie van IFAD beter voorspeld wordt. IFAD houdt zich aan de voor het bedrijfsleven (bankwezen) geldende *International Financial Standards*. Interne controle en intern toezicht voldoen aan alle kwaliteitseisen. Jaarlijks wordt door een externe accountant een oordeel geveld over de financiële documenten. Daarnaast bestaat er het Audit Comité, een subcommissie van de EB. Dit orgaan houdt toezicht op het financieel beheer en de financiële verantwoording van IFAD en overlegt rechtstreeks met de externe accountant over de kwaliteit van de administratie.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = 🡹

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

De corruptiebestrijding bij IFAD is naar behoren. Niet alleen kent de organisatie een tot in detail uitgewerkt anticorruptiebeleid, ook in de praktijk vindt voldoende toezicht plaats en worden direct adequate maatregelen genomen in gevallen van corruptie. Het in 2005 aangenomen anticorruptiebeleid maakt onderscheid tussen enerzijds corrupte handelingen ten aanzien van het gebruik van IFAD's leningen en schenkingen en anderzijds handelingen van IFAD's staf en personen die de organisatie vertegenwoordigen (zoals consultants). Voor beide gevallen geldt een *zero-tolerance* beleid. IFAD's onderzoeksafdeling binnen het *Office of Audit and Oversight* is verantwoordelijk voor onderzoek naar onregelmatigheden en fungeert als secretariaat van het Sanctie Comité. Alle onregelmatigheden die worden gemeld worden onderzocht. IFAD-staf kan op verschillende wijzen meldingen doorgeven en krijgt een training ter vergroting van het bewustzijn op dit terrein.

Jaarlijks wordt een rapport uitgebracht van alle activiteiten op het gebied van anti-corruptieactiviteiten. In 2014 werden 37 meldingen ontvangen over mogelijke fraude- en corruptiezaken. Van de zaken in behandeling in 2014 (56; 19 stonden nog open van 2013) werden er in totaal 48 afgesloten. Leden van het Audit Comité krijgen inzicht in de gevallen van corruptie en de genomen maatregelen en monitoren actief. In vijf gevallen werden er sancties aan het comité voorgelegd.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Relevant. IFAD's mandaat impliceert een directe focus op de voedselzekerheid op het platteland en de verhoging van de landbouwproductiviteit. Evaluaties van IFAD's projecten laten een positieve impact zien in het kader van bestrijding van plattelandsarmoede. De Nederlandse aandacht voor de positie van kleine boeren, kennisoverdracht en het bevorderen van markttoegang sluit goed aan op de werkwijze van IFAD.

2. Water
Relevant. In de meeste ontwikkelingslanden wordt ruim 80% van de watervoorraden ingezet voor landbouwactiviteiten. Omdat IFAD zich richt op de plattelandsgebieden in deze landen, waar in veel gevallen (extreme) droogte voorkomt, bevatten vrijwel alle projecten een watercomponent. Hierbij wordt voornamelijk aandacht besteed aan water management en capaciteitsopbouw, toegang tot financiële diensten en innovatie.

3. Veiligheid en rechtsorde
Beperkt relevant. Verschillende conflicten spelen zich af in plattelandsgebieden waar de armoede relatief groot is. Hier wordt in de projecten van IFAD rekening mee gehouden. De organisatie heeft zijn rol in deze landen helder geformuleerd. In de komende periode zal op basis hiervan een formele strategie worden opgesteld. IFAD is vaak de eerste VN-ontwikkelingsorganisatie die actief wordt in fragiele staten en lange-termijn verbintenissen aangaat.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)
Niet relevant. IFAD's projecten zijn gericht op landbouwontwikkeling en de ondersteuning van kleine boeren. Binnen IFAD's projecten wordt hierbij in verschillende gevallen wel aandacht besteed aan de betere toegang tot basisgezondheidszorg. Dit is echter niet primair gericht op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en er is ook geen specifiek beleid op dit thema

5. Gendergelijkheid
Relevant. Aangezien vrouwen de voornaamste voedselproducenten zijn in plattelandsgebieden in ontwikkelingslanden hebben alle projecten van IFAD gender gemainstreamd. Ook ontplooit IFAD doelbewust activiteiten op het gebied van gendergelijkheid en *women economic empowerment*. In 2012 is er, op advies van het *Independent Office of Evaluation*, een genderstrategie aangenomen. Deze neemt een centrale plaats in bij alle financieringsbeslissingen van IFAD.

6. Klimaat
Relevant. IFAD levert een belangrijke bijdrage aan het weerbaarder maken van kleine boeren en boerinnen tegen de impact van klimaatverandering. In 2011 presenteerde IFAD een nieuw beleid inzake milieu en management van natuurlijke hulpbronnen. Aandacht voor beide thema's is volledig geïntegreerd in IFAD's projecten en programma's. De organisatie richt zich voornamelijk op mitigatie- en adaptatieactiviteiten en innovatieve vormen van management van natuurlijke hulpbronnen. In 2012 heeft IFAD klimaat tot een aandachtsgebied gemaakt met de oprichting van het *Agricultural Smallholder Adaptation Programme*. Via dit programma integreert IFAD adaptatieaspecten in bestaande projecten. Voorts werkt IFAD samen met de *Global Environmental Facility* (GEF) en andere partners voor de mobilisatie van cofinanciering voor activiteiten op het gebied van klimaat en milieu.

7. *Private Sector Development*
Relevant. IFAD's focus ligt op het vergroten van zelfredzaamheid van kleine boeren, die IFAD nadrukkelijk typeert als ondernemers. IFAD slaagt er goed in kleine boeren aan te sluiten op lokale markten. Het aansluiten van kleine boeren op (inter)nationale markten is nog onvoldoende en is een stap die IFAD de komende jaren zal moeten maken. Dit vereist een aanpassing van werkwijze en cultuur. Dit blijkt mede uit de nieuwe private sectorstrategie (2012) en oprichting van de directie *Partnerships and Resource Mobilization* in 2012.

8. Humanitaire hulp
Beperkt relevant. Verschillende IFAD interventies worden gedaan in plattelandsgebieden waar humanitaire hulp nodig is. Hier wordt in de projecten van IFAD rekening mee gehouden. De organisatie heeft zijn rol in deze landen helder geformuleerd. IFAD is vaak de eerste VN-ontwikkelingsorganisatie die actief wordt in fragiele staten en lange-termijn verbintenissen aangaat. Rond het thema *resilience* ontstaat er samenwerking met WFP en FAO.

4.2 Extra relevantie

Vanuit het perspectief van de internationale OS-architectuur is IFAD beperkt relevant. IFAD is een relatief kleine speler binnen de internationale OS-architectuur. Op landbouwgebied heeft IFAD vooral een 'niche functie': de organisatie werkt in gebieden waar andere organisaties zoals Wereldbank en FAO (nog) niet actief zijn. Veel projecten van IFAD worden na verloop van tijd door nationale overheden en/of andere multilaterale organisaties overgenomen en uitgebreid.

Vanuit her oogpunt van geografische relevantie is IFAD relevant: bijna 50% van de IFAD-middelen wordt besteed in Afrika. IFAD richt zich expliciet op de meest afgelegen en achtergebleven plattelandsgebieden. Hiermee bereikt de organisatie arme bevolkingsgroepen die niet bereikt worden door andere organisaties actief op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

5 Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

IFAD is in het algemeen een heel goed functionerende organisatie met een specifiek mandaat. Financieel heeft de instelling een belangrijke hefboomfunctie.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	4	
	Resultaatstelling	4	
	Partnerschappen	3	↑
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	3	↑
	Beleidsevaluatie	4	
	Personeelsbeleid	3	→
	Financieel beheer	3	↑
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	3	→

5.2 Beleidsrelevantie

Het comparatieve voordeel van IFAD zit in de focus op kleine boeren in afgelegen rurale gebieden waar andere organisaties niet zo snel komen. Hiermee sluit de organisatie goed aan bij het Nederlandse BHOS-beleid.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	+
	Water	+
	Veiligheid en rechtsorde	0
	SRGR, inclusief hiv/aids	0
	Gendergelijkheid	+
	Klimaat	+
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	+
	Humanitaire hulp	0